

# *Sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku: primjer Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora*

*Gordan Struić\**

*Vjekoslav Bratić\*\**

UDK 342.531.41:342.72(497.5)  
342.531.41:323.21(497.5)

Original scientific paper/izvorni znanstveni rad

Received / primljeno: 3. 10. 2016.

Accepted / prihvaćeno: 15. 3. 2017.

Analiziraju se normativni mehanizmi participacije javnosti u zakonodavnom postupku kroz ulogu parlamentarnih radnih tijela, na primjeru Odbora za financije i državni proračun. Cilj je identificirati navedene mehanizme i razmotriti mogućnosti unaprjeđenja pojedinih normativnih rješenja radi veće razine utjecaja javnosti na donošenje zakona. Zaključci se oslanjaju na normativnu analizu, a na analizu parlamentarne prakse samo na temelju podataka za razdoblje od petog do osmog saziva, dostupnih na internetskim stranicama i u e-Doc bazi podataka Hrvatskoga sabora. Potvrđena je teza da postoje različiti mehanizmi participacije,

\* Gordan Struić, savjetnik u Odboru za Ustav, Poslovnik i politički sustav Hrvatskog sabora (Civil Servant –Advisor in the Committee of the Constitution, Standing Orders and Political System of the Croatian Parliament, e-mail: [gordan.struic@gmail.com](mailto:gordan.struic@gmail.com)). U radu se iznose osobni autorovi stavovi.

\*\* Dr. sc. Vjekoslav Bratić, viši znanstveni suradnik Instituta za javne financije, Zagreb (Senior Research Associate at the Institute of Public Finance, Zagreb, Croatia, e-mail: [vjekoslav.bratic@ijf.hr](mailto:vjekoslav.bratic@ijf.hr))

poput prava na inicijativu za donošenje zakona, informiranja, savjetovanja, uključivanja u radne skupine i radna tijela, ali i da postoji prostor za njihovo unaprjeđenje koji počiva na potencijalno problematičnim osnovama njihove učinkovite primjene, poput nekoherentnosti normativnog okvira i podnormiranosti pojedinih rješenja. Učinkovita primjena tih mehanizama uključuje uvažavanje određenih zahtjeva na razini Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela.

*Ključne riječi:* participacija, javnost, zakonodavni postupak, Odbor za financije i državni proračun, Hrvatski sabor

## 1. Uvod

U radu se analiziraju normativni mehanizmi participacije (sudjelovanja) javnosti u zakonodavnom postupku kroz ulogu parlamentarnih radnih tijela,<sup>1</sup> na primjeru Odbora za financije i državni proračun (OFDP) u razdoblju od petog do osmog saziva Hrvatskoga sabora.<sup>2</sup> Analiza normativnih mehanizama participacije javnosti u zakonodavnom postupku na primjeru OFDP-a rađena je na temelju dostupnih podataka s internetske stranice Hrvatskog sabora ([www.sabor.hr](http://www.sabor.hr)) i e-Doc baze podataka Hrvatskoga sabora ([edoc.sabor.hr](http://edoc.sabor.hr)) u kojoj se prati zakonodavna i zastupnička aktivnost (dalje: službene stranice Sabora). Naime, u zakonodavnom postupku OFDP ima prava i obveze matičnoga radnog tijela u nizu područja koja se, između ostalog, tiču i poreznog sustava i porezne politike, deviznog, carinskog, kreditnog, bankarskog, novčanog i monetarnog sustava.<sup>3</sup> Pored

<sup>1</sup> Radna tijela čine odbori i povjerenstva utemeljeni Poslovníkom ili odlukom koja se na njemu temelji, radi rasprave o »prijedlozima i poticajima za donošenje zakona i drugih akata te o drugim pitanjima iz djelokruga parlamenta« (čl. 44/2. Poslovnika Hrvatskoga sabora). V. npr.: Vidaković Mukić, 2015, str. 1159.

<sup>2</sup> S obzirom na dostupnost podataka na kojima se temelji predmet istraživanja ovog rada, razmatrano razdoblje ograničeno je na četiri saziva Sabora (od petog do osmog). Sabor petog saziva konstituiran je 22. prosinca 2003., a odluka o njegovu raspuštanju donesena je (i stupila je na snagu) 12. listopada 2007. Sabor šestog saziva konstituiran je 11. siječnja 2008., a odluka o njegovu raspuštanju donesena je (i stupila je na snagu) 28. listopada 2011. Sabor sedmog saziva konstituiran je 22. prosinca 2011., odluka o njegovu raspuštanju donesena je 25. rujna 2015., a stupila je na snagu 28. rujna 2015. Sabor osmog saziva konstituiran je 28. prosinca 2015., odluka o njegovu raspuštanju donesena je 20 lipnja 2016., a stupila je na snagu 15. srpnja 2016. Izvor: <http://www.sabor.hr>.

<sup>3</sup> V. čl. 73. Poslovnika Sabora.

značaja navedenih pitanja iz djelokruga OFDP-a, pri njegovu odabiru kao primjera za ovaj rad posebno se uzelo u obzir i kontinuirano povećanje broja njegovih sjednica tijekom razmatranog razdoblja. Naime, uz iznimku osmog, do sada najkraćeg saziva Sabora, tijekom kojeg je održano samo sedam sjednica OFDP-a, u petom sazivu održano je 80, u šestom sazivu 84, a u sedmom sazivu Sabora 106 sjednica OFDP-a, svrstavajući ga time odmah iza Odbora za zakonodavstvo koje je u tom sazivu održalo najviše, 127 sjednica.<sup>4</sup>

Svrha je ovog rada identificirati mehanizme participacije javnosti i razmotriti mogućnosti unaprjeđenja pojedinih normativnih rješenja u cilju dosezanja veće razine utjecaja javnosti na donošenje zakona. Naime, iako postojeći normativni okvir sadržava različite mehanizme participacije javnosti u zakonodavnom postupku, može se pretpostaviti da i dalje postoji prostor za unaprjeđenje tih mehanizama. Pod pojmom javnosti, sukladno definiciji iz Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša (Arhuška konvencija),<sup>5</sup> podrazumijeva se jedna ili više fizičkih ili pravnih osoba i njihove udruge, organizacije ili skupine, dok se pod pojmom zakonodavnog postupka (odnosno postupka donošenja zakona) podrazumijeva ukupnost postupovnih radnji u parlamentu koje su propisane ustavnim i poslovnim odredbama.

Nakon prvog, uvodnog dijela rada, u drugom dijelu ističe se značaj sudjelovanja javnosti u zakonodavnom postupku i veza s načelima dobre vladavine te pojedini međunarodni dokumenti u kojima su ta načela sadržana. Treći dio rada bavi se pojmom i dijelovima zakonodavnog postupka, a četvrti dio detaljnije razrađuje normativne mehanizme participacije javnosti. Nakon što se u petom dijelu ističu potencijalni problemi u njihovoj primjeni, šesti dio rada donosi zaključna razmatranja. Zaključci u ovom radu primarno se oslanjaju na normativnu analizu, a na analizu parlamentarne prakse samo temeljem podataka dostupnih na službenim stranicama Sabora od 5. do 8. saziva.

<sup>4</sup> Više: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1308>.

<sup>5</sup> Tekst Arhuške konvencije sadržan je u Zakonu o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN-MU 1/07.

## 2. Participacija i načela dobre vladavine

Participacija javnosti u zakonodavnom postupku jedan je od pojava oblika političke participacije.<sup>6</sup> Axford et al. (2002, str. 102) pod pojmom *političke participacije* razumiju »sudjelovanja u procesu formuliranja, donošenja i provedbe javnih politika« koja se odnose na »akciju građana kojoj je cilj utjecati na odluke koje, u većini slučajeva, donose javni predstavnici i dužnosnici«. Shvaćanje o sudjelovanju javnosti u postupku donošenja političkih odluka kao bitnom obilježju demokracije prisutno je kod Rousseaua (1918, str. 74), prema kojemu su zakoni izraz opće volje pa ih narod (kao cjelina) mora sâm donositi jer »narod koji je podčinjen zakonima, mora biti i njihov stvaralac«, ali i kod ostalih teoretičara participativne demokracije. Pri tome, pod pojmom participativne demokracije Scott i Marshall (2009, str. 551) razumiju aktivnu uključenost svih građana u donošenje važnih odluka. Prema Michelsu (2006, str. 326), teoretičari participativne demokracije usredotočuju se na građane i njihovu participaciju pripisuju izraženiju ulogu od one instrumentalne (koja se prema Schumpeteru i ostalim teoretičarima predstavničke demokracije odnosi tek na izbor vladajućih) i pritom smatraju da politička participacija ima i obrazovnu (kroz osobni razvoj pojedinaca) i integrativnu funkciju (kroz doprinos osjećaju pripadnosti pojedinaca zajednici), ističući vezu dobre vladavine i političke participacije koja se ogleda u izradi i primjeni zakona i drugih propisa koji su prihvatljivi za sve. Posljedično, sudjelovanje javnosti u zakonodavnom postupku jača povjerenje u zakonodavnu vlast, povećava mogućnost utjecaja javnosti na veću kvalitetu zakona i doprinosi učinkovitijoj primjeni zakona.

U načela dobre vladavine (dobrog upravljanja)<sup>7</sup> ubrajaju se: a) načelo otvorenosti (koje podrazumijeva otvorenost institucija), b) načelo participacije (koje podrazumijeva uključenost što većeg broja dionika u svim fazama), c) načelo odgovornosti (koje se odnosi na preciziranje ovlasti i obveza u zakonodavnim i izvršnim procesima vlasti te preuzimanje odgovornosti za (ne)poduzete radnje), d) načelo učinkovitosti (koje znači djelotvornost politika) i e) načelo koherentnosti (koje podrazumijeva usklađenost i laku razumljivost javnih politika). Navedena načela ugrađena su

<sup>6</sup> Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (NN 140/09) predviđa četiri stupnja (razine) participacije: informiranje, savjetovanje, uključivanje i partnerstvo.

<sup>7</sup> Oba pojma uvriježila su se u hrvatskom jeziku. Miošić-Lisjak (2006, str. 370) koristi se pojmom »dobra vladavina«, i to kao »pošteno i kompetentno obavljanje javnog posla«.

u dokument Europske komisije pod nazivom Bijela knjiga o europskom upravljanju (European Commission, 2001)<sup>8</sup> i predstavljaju temelje europskog upravljanja, no prisutna su i u drugim međunarodnim dokumentima, kao što su: Popis referentnih pitanja OECD-a za regulativno odlučivanje (OECD, 1995) koji određuje pravila postupanja u donošenju propisa kako bi se omogućila veća učinkovitost propisa, otvorenost i transparentnost; Preporuka Rec (2009)1 Odbora ministara Vijeća Europe državama članicama o elektroničkoj demokraciji (e-demokraciji) (Council of Europe, 2009a) koja apostrofira odgovornost, transparentnost i uključenost; Arhuška konvencija koja, među ostalim, uređuje pristup informacijama i sudjelovanje javnosti u donošenju odluka te Izvješće OECD-a (1997) o regulativnoj reformi koje predviđa konzultacije sa zainteresiranim stranama u postupku izrade propisa, uz osiguranje transparentnosti. Nadalje, vrijedi istaknuti i Ugovor o Europskoj uniji (2016), koji u čl. 11. određuje da »institucije održavaju otvoren, transparentan i redovit dijalog s predstavničkim udrugama i civilnim društvom«, kao i Kodeks pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju Vijeća Europe (Council of Europe, 2009b) koji participaciju, povjerenje, odgovornost, transparentnost i neovisnost navodi kao opća načela sudjelovanja građana u odlučivanju. Općenito, na međunarodnoj razini u posljednjih dvadeset godina prisutan je kontinuirani trend razvoja standarda uključivanja javnosti u postupke odlučivanja zbog jačanja koncepta participativne demokracije i potrebe za povećanjem transparentnosti rada vlasti, stvaranja uvjeta za stalno i aktivno uključivanje građana u javni život, poboljšanja kvalitete javne politike i njezine lakše i jeftinije provedbe (više Vidačak, 2016, str. 2).

Ukratko, postoji cijeli niz različitih međunarodnih dokumenata (kodeksa, izvješća, preporuka, konvencija itd.) koji određuju opća načela usmjerena stvaranju poticajnog okruženja za participaciju javnosti u odlučivanju, a time i u postupku donošenja zakona. Na toj podlozi dolazi do izražaja veza dobre vladavine i sudjelovanja javnosti u zakonodavnom postupku, čime se ujedno i jača povjerenje javnosti u zakonodavnu vlast, povećava mogućnost utjecaja javnosti na veću kvalitetu zakona i doprinosi učinkovitijoj primjeni zakona. Imajući to u vidu, pobliže će biti razmotren zakonodavni postupak u Saboru, kao predstavničkom tijelu građana i nositelju zakonodavne vlasti u Republici Hrvatskoj temeljem čl. 71. Ustava.

<sup>8</sup> Riječ je o pravilima, postupcima i ponašanjima koja utječu na način na koji se vlasti obnašaju na europskoj razini (posebno glede otvorenosti, participacije, odgovornosti, učinkovitosti i koherentnosti).

### 3. Pojam i dijelovi zakonodavnog postupka

Ustav uređuje tek pojedina pitanja zakonodavnog postupka (poput ovlaštenih predlagatelja zakona i načina odlučivanja), dok je detaljnije uređenje prepušteno Poslovniku Sabora. Budući da postoje redovni i hitni zakonodavni postupak, radi njihova jasnijeg razumijevanja ukratko će biti izloženo u čemu se oni sastoje.

*Redovni postupak* u pravilu se odvija u dva čitanja i započinje podnošenjem prijedloga zakona, nakon čega slijedi rasprava o njemu na sjednicama radnih tijela i na sjednici Sabora, dok se glasovanjem o prijedlogu zakona zakonodavni postupak okončava. Prvo čitanje zakona prvi je dio zakonodavnog postupka koji se provodi na plenarnoj sjednici Sabora. Prema čl. 183/2. Poslovnika Sabora čine ga uvodno izlaganje predlagatelja, opća rasprava o prijedlogu zakona, rasprava o pojedinostima koja uključuje raspravu o tekstu prijedloga, rasprava o stajalištima radnih tijela koja su razmatrala prijedlog te donošenje zaključka o potrebi donošenja zakona. Drugo čitanje zakona drugi je dio zakonodavnog postupka koji se provodi na plenarnoj sjednici. Čine ga uvodno izlaganje predlagatelja, opća rasprava o prijedlogu zakona, rasprava o pojedinostima koja obuhvaća raspravu (o tekstu) konačnog prijedloga zakona,<sup>9</sup> stajalištima radnih tijela koja su taj prijedlog razmatrala, raspravu i odlučivanje o amandmanima<sup>10</sup> te donošenje zakona (čl. 189. Poslovnika). Treće čitanje čini poseban dio zakonodavnog postupka koji se provodi na plenarnoj sjednici, prema odluci Sabora ili zahtjevu predlagatelja, ako je podnesen veći broj amandmana na tekst konačnog prijedloga zakona ili amandmani bitno mijenjaju sadržaj konačnog prijedloga, a provodi se prema uvjetima i postupku koji je propisan za drugo čitanje (čl. 203. Poslovnika).

*Hitni zakonodavni postupak* provodi se samo iznimno, iz osobito opravdanih razloga koji moraju biti posebno obrazloženi, budući da je u tom postupku objedinjeno prvo i drugo čitanje.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Ako predlagatelj ne podnese konačni prijedlog zakona u roku od šest mjeseci od prihvatanja prijedloga zakona, smatra se da je zakonodavni postupak obustavljen.

<sup>10</sup> Amandman je pisani prijedlog za izmjenu ili dopunu konačnog prijedloga zakona, s obrazloženjem.

<sup>11</sup> Čl. 206. Poslovnika Sabora predviđa primjenu hitnog postupka za donošenje zakona koji se usklađuju s dokumentima Europske unije, ako to zatraži predlagatelj. Međutim, predloži li matično radno tijelo, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav ili Odbor za zakonodavstvo da se o tom zakonu raspravi u prvom čitanju zbog toga što nije u skladu s Ustavom ili pravnim sustavom, Sabor može odlučiti da se o zakonu provede rasprava u prvom čitanju.

Kakva je bila praksa Sabora pri donošenju zakona po redovnom i hitnom postupku u razdoblju od petog do osmog saziva prikazuje tablica 1.

Tablica 1. Ukupan broj donesenih zakona po redovnom i hitnom postupku

Saziv Sabora	Redovni postupak	%	Hitni postupak	%	Ukupno	%
5. saziv	134	23,6	434	76,4	568	100
6. saziv	108	13,3	706	86,7	814	100
7. saziv	162	19,8	658	80,2	820	100
8. saziv	1	3,1	32	96,9	33	100
Ukupno	405	18,1	1.830	81,9	2.235	100

Izvor: <http://edoc.sabor.hr>. Izradili autori.

Iz tablice 1 vidi se da je u četiri zadnja saziva Sabora, odnosno u razdoblju od 2003. do 2016., najveći broj zakonskih akata donesen po hitnom postupku. Ako se izuzme zadnji, osmi saziv Sabora koji je trajao iznimno kratko, najveći broj zakona u redovnom postupku donesen je u petom sazivu (23,6%), a najmanji u šestom sazivu (13,3%).

Zbog učestale prakse donošenja zakona po hitnom postupku Ustavni sud Republike Hrvatske uputio je Saboru Izvješće U-X-99/2013 od 23. siječnja 2013. o postupcima donošenja zakona i o Poslovniku Hrvatskog sabora u kojemu je utvrđeno da se time narušava »bit parlamentarizma«, »obezvrjeđuje značenje demokratskih procedura i obveza njihova poštovanja te onemogućuju javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima«, čime se slabe i »osnove za razvitak i unapređenje dijaloške kulture bez koje ne postoji demokratsko društvo«.

Stoga, iako bi donošenje zakona po hitnom postupku prema izričitoj odredbi Poslovnika (čl. 204/1.) trebalo biti iznimka, praksa pokazuje upravo suprotno: od petog do osmog saziva po hitnom postupku doneseno je 1.830 od ukupno 2.235 zakona (ili 81,9%), iz čega proizlazi upitnost smisla i svrhe (takvoga) hitnog postupka. Budući da je u tom postupku objedinjeno prvo i drugo čitanje zakona, skraćuje se i ubrzava zakonodavni postupak, a to onemogućuje javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima, slabi mogućnost utjecaja javnosti na prijedlog zakona, ograničava potencijal donošenja kvalitetnih zakona i slabi povjerenje javnosti u rad tijela državne vlasti.



## 4. Normativni mehanizmi participacije javnosti

### 4.1. Zakonodavna inicijativa

Čl. 85. Ustava i čl. 172/1. Poslovnika Sabora izrijekom određuje tko ima pravo predlagati zakone – svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela Sabora i Vlada. Premda iz toga slijedi da predstavnici javnosti nemaju ovlast predlaganja zakona, mogli bi se koristiti *pravom peticije* iz čl. 46. Ustava prema kojemu svatko ima pravo slati predstavke i pritužbe, davati prijedloge državnim i drugim javnim tijelima i dobiti na njih odgovor. Naime, u toj odredbi vrijedi uočiti ustavnu utemeljenost inicijative za donošenje zakona jer svatko ima pravo obratiti se Saboru i uputiti mu svoje prijedloge, a ti prijedlozi mogu se odnositi na donošenje odnosno izmjenu i/ili dopunu zakona. Na tu ustavnu odredbu naslanja se čl. 44/6. Poslovnika Sabora prema kojemu radno tijelo Sabora može raspraviti o predstavka-ma i prijedlozima koje građani podnose Saboru. Podnesu li predstavnici javnosti *inicijativu*<sup>12</sup> (poticaj) Saboru koji bi smjerao donošenju novog, izmjeni i/ili dopuni važećeg zakona, predsjednik Sabora prosljedit će je predsjedniku matičnoga radnog tijela<sup>13</sup> koji najkasnije u roku od tri mjeseca mora izvijestiti podnositelja o njezinu ishodu. No, prema podacima sa službenih stranica Sabora nije jasno vidljivo jesu li se predstavnici javnosti koristili tom mogućnošću i, ako jesu, u kojoj mjeri.

Prema tome, građani i drugi predstavnici javnosti nemaju pravo predložiti zakon, ali putem prava peticije mogu uputiti inicijativu za donošenje, izmjenu i/ili dopunu zakona predsjedniku Sabora ili izravno radnom tijelu koje je u formi prijedloga zakona može uputiti predsjedniku Sabora radi pokretanja zakonodavnog postupka.

### 4.2. Informiranje i savjetovanje

Javnost može participirati i u dijelu postupka od upućivanja inicijative do pokretanja zakonodavnog postupka, i to putem prava na informiranje i savjetovanje o nacrtu prijedloga zakona. Naime, informiranje je, prema Kodeksu savjetovanja, prvi stupanj participacije u kojemu državno tije-

<sup>12</sup> Za podnošenje inicijative nije propisana posebna forma.

<sup>13</sup> Prema čl. 3. Poslovnika Sabora to je svako radno tijelo koje »prati, raspravlja i zauzima stajališta o pitanjima o određenoj temi iz svog djelokruga« određenog poslovničkim odredbama.



lo informira građane prema svome nađenju ili građani do informacija dolaze vlastitom inicijativom (primjerice pristupom mrežnim stranicama državnih tijela), dok je savjetovanje drugi stupanj participacije tijekom kojega državna tijela traže i primaju povratne informacije od zainteresirane javnosti u zakonodavnom postupku. Prema Kodeksu savjetovanja, zainteresiranu javnost čine »građani, organizacije civilnoga društva (neformalne građanske grupe ili inicijative, udruge, zaklade, fundacije, privatne ustanove, sindikati, udruge poslodavaca), predstavnici akademske zajednice, komore, javne ustanove i druge pravne osobe koje obavljaju javnu službu ili na koje može utjecati zakon, drugi propis ili akt koji se donosi, odnosno koje će biti uključene u njegovu provedbu«. Budući da je informiranje temeljni preduvjet savjetovanja, ta dva stupnja participacije u tijesnoj su svezi.

Pravo na informiranje uređuje niz propisa: Ustav, Arhuška konvencija, Zakon o Vladi Republike Hrvatske (ZoVRH), Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, Zakon o pravu na pristup informacijama (ZoPPI), Zakon o sustavu državne uprave, Zakon o procjeni učinaka propisa (ZoPUP) te Kodeks savjetovanja. Osim Ustava i ZoVRH-a, svi navedeni propisi sadržavaju i odredbe o savjetovanju javnosti u postupku izrade zakona, dok Poslovnik Sabora sadržava tek jednu odredbu koja se tiče savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, a nekoliko odredbi posvećuje javnosti rada u zakonodavnom postupku.

Budući da se u ovom radu razmatra participacija javnosti u zakonodavnom postupku kroz ulogu parlamentarnih radnih tijela, i to na primjeru OFDP-a, pobliže će biti razmotrene odredbe Ustava, Poslovnika Sabora i ZoPPI-ja.<sup>14</sup>

U čl. 38/4. Ustava zajamčeno je pravo na pristup informacijama koje posjeduju tijela javne vlasti, a svako ograničenje tog prava mora biti propisano zakonom i razmjerno naravi potrebe za ograničenjem u svakom pojedinom slučaju te nužno u slobodnom i demokratskom društvu. Na tu odredbu naslanja se ZoPPI čiji je cilj omogućiti i osigurati ostvarivanje tog prava, kao i prava na ponovnu uporabu informacija fizičkim i pravnim osobama, putem otvorenosti i javnosti djelovanja tijela javne vlasti (čl. 2.). U tom cilju, ta tijela (dakle i Sabor) moraju na internetskim stranicama na »lako pretraživ način i u strojno čitljivom obliku« objavljivati, među os-

<sup>14</sup> Ostali propisi odnose se na druga tijela. Primjerice, ZoPUP se odnosi na središnja tijela državne uprave, tj. na ministarstva, državne urede i državne upravne organizacije. ZoPPI se, pak, odnosi na tijela javne vlasti, tj. na tijela državne uprave, druga državna tijela (dakle i Sabor) itd. O Kodeksu savjetovanja v. 5. poglavlje ovog rada.

talim, nacрте zakona za koje se provodi postupak savjetovanja s javnošću (čl. 10/1.) i provoditi savjetovanje s javnošću putem internetske stranice ili središnjega državnog internetskog portala za savjetovanje s javnošću (više na: <https://savjetovanja.gov.hr>), objavom nacрта zakona, s obrazloženjem razloga i ciljeva njihova donošenja te pozivom javnosti da dostavi prijedloge i mišljenja. Proaktivna objava tih informacija počiva na pravu javnosti da se upozna s odlukama i ishodima odluka čime se doprinosi većoj transparentnosti, otvorenom djelovanju tijela javne vlasti i uspješnom dijalogu s javnosti, ali i učinkovitosti, budući da se smanjuje broj pojedinačnih zahtjeva za pristup informacijama i time olakšava rad tijela javne vlasti; ujedno, veća razina transparentnosti učinkovito djeluje na prevenciju i suzbijanje korupcije (Povjerenik za informiranje, 2016).

Savjetovanje s javnošću, u pravilu, traje 30 dana,<sup>15</sup> a nakon isteka toga roka tijelo javne vlasti mora izraditi i istim putem objaviti izvješće o savjetovanju s pristiglim prijedlozima, primjedbama i očitovanjima s razlozima neprihvatanja pojedinih prijedloga i primjedbi. Također, tijelo javne vlasti mora donijeti i na svojoj internetskoj stranici objaviti plan savjetovanja te istim putem izvijestiti javnost o izmjenama tog plana. Ključnu ulogu u zaštiti, praćenju i promicanju prava na pristup informacijama i na njihovu ponovnu uporabu ima povjerenik za informiranje (dalje: povjerenik)<sup>16</sup>, neovisno državno tijelo koje je, uz ostalo, drugostupanjsko tijelo za rješavanje žalbi o ostvarivanju navedenih prava te obavlja nadzor i provodi inspekcijski nadzor nad provedbom ZoPPI-ja.

Za razliku od ZoPPI-ja, Poslovnik Sabora sadržava tek jednu odredbu (čl. 174/4.) koja se tiče savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, i to o obvezi predlagatelja da uz prijedlog zakona dostavi izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću, ali pritom, kao ni ZoPPI, ne daje definiciju pojma (zainteresirane) javnosti. Od 5. do 8. saziva OFDP je bio predlagatelj tek dvaju akata<sup>17</sup> koji nisu bili zakoni pa

<sup>15</sup> Iznimka je kod provedbe savjetovanja prema propisu kojim se uređuje postupak procjene učinaka propisa.

<sup>16</sup> Više na: <http://www.pristupinfo.hr>.

<sup>17</sup> Izvor: službene stranice Sabora. Riječ je o Prijedlogu odluke o imenovanju članova Povjerenstva za fiskalnu politiku od 26. veljače 2014. i Prijedlogu zaključaka za donošenje rješenja problema korisnika kredita u švicarskim francima od 18. lipnja 2015. Usporedbe radi, prema podacima sa službenih stranica Sabora, u razdoblju od 5. do 8. saziva Sabora Odbor za lokalnu i područnu (regionalnu) samoupravu podnio je šest, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav pet, Odbor za ljudska prava i prava nacionalnih manjina dva, dok su Odbor za pomorstvo, promet i veze, Odbor za ravnopravnost spolova i Odbor za turizam podnijeli po jedan zakonski prijedlog.

javnost zasad nije imala priliku participirati putem savjetovanja u okviru tog Odbora.<sup>18</sup>

Iz dosad izloženog slijedi da javnost može participirati od trenutka upućivanja inicijative do pokretanja zakonodavnog postupka putem informiranja i savjetovanja o nacrtu prijedloga zakona. Neovisno o tome je li inicijativa za donošenje, izmjenu i/ili dopunu zakona upućena predsjedniku Sabora ili izravno OFDP-u ili je taj Odbor sâm pristupio izradi nacrtu prijedloga nekog zakona u čijoj bi izradi predstavnici javnosti htjeli participirati putem inicijative, pripada im pravo na informiranje i sudjelovanje u postupku savjetovanja, a radi ostvarenja tih prava mogu se obratiti povjereniku.

Dakako, javnost ima pravo biti informirana i u daljnjem tijeku postupka zbog čega je potrebno spomenuti i odredbe koje javnosti omogućuju praćenje rada i prisustvovanje sjednicama.

Poslovnik Sabora u čl. 279.-288. propisuje da Sabor izvješćuje javnost o svom radu, donesenim odlukama i raspravljenim temama, a prijedlozi akata i akti Sabora mogu se (dakle ne moraju) »u cijelosti objaviti u sredstvima javnog priopćavanja ili kao posebne publikacije«. U glasilu Sabora, pod kojim se smatraju i njegove internetske stranice, uz ostalo, objavljuju se prijedlozi i konačni prijedlozi zakona i drugih akata, poticaji, stajališta i mišljenja iznesena o temama o kojima se u Saboru raspravlja i odlučuje. Usto, postoji mogućnost objavljivanja i drugih izvješća u kojima se izvještava javnost o radu Sabora, ali nije pobliže određena niti njihova forma niti sadržaj.

Nadalje, javnosti nisu dostupni dokumenti i materijal Sabora s oznakom tajnosti, a radno tijelo može odlučiti da će sjednica ili neki njezin dio biti održan bez prisutnosti javnosti. Uz tu odredbu, međutim, nisu određeni nikakvi kriteriji, odnosno razlozi isključenja javnosti, no radno tijelo može odlučiti da izvjestitelji tiska i drugih sredstava javnog priopćavanja prisustvuju sjednici i tijekom rasprave o pitanju na sjednici na kojoj javnost nije prisutna. Međutim, o tom pitanju mogli bi za javnost davati tek one obavijesti za koje se na sjednici odluči, a radno tijelo može odlučiti i da se takve obavijesti mogu davati nakon isteka određenog roka. No, pregledom dostupnih podataka sa službenih stranica Sabora nije moguće otkriti točan broj sjednica (ni točaka dnevnog reda) OFDP-a održanih bez prisutnosti javnosti.

<sup>18</sup> Postoje, međutim, primjeri participacije kroz ulogu drugih radnih tijela, poput Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav: v. npr. Hrvatski sabor, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav (2014a).

Pored Poslovnika Sabora, istu materiju uređuje i čl. 84. Ustava koji propisuje javnost sjednice Sabora, dok su ostala pitanja javnosti rada Sabora pobliže uređena Pravilnikom o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela koji, među ostalim, uređuje i »nazočnost predstavnika udruga građana, nevladinih organizacija i građana« (čl. 1.), ali tek kao »promatrača na sjednicama« Sabora i njegovih radnih tijela, te ostala pitanja u vezi s javnosti rada Sabora.

Prema tome, javnost ima pravo biti informirana i u daljnjem tijeku postupka, nakon dovršetka savjetovanja o nacrtu prijedloga zakona (ako se provodi) i pratiti rad Sabora i njegovih radnih tijela, te prisustvovati sjednicama i okruglim stolovima. Postoje, međutim, i određena ograničenja jer javnosti neće biti dostupni dokumenti i materijal s oznakom tajnosti, a radno tijelo može odlučiti sjednicu (ili dio sjednice) održati bez prisutnosti javnosti, ali kriteriji, odnosno razlozi za takvu odluku nisu propisani, kao što nisu propisani niti forma niti sadržaj za »druga izvješća« u kojima se javnost izvještava o radu Sabora.

#### 4.3. Uključivanje u radne skupine i radna tijela

Prema Kodeksu savjetovanja uključivanje predstavlja treći stupanj participacije. U tom stupnju participacije predstavnici zainteresirane javnosti aktivno su uključeni u utvrđivanje javne politike, poput članstva u radnim skupinama za izradu zakona. Naime, prema Poslovniku Sabora predsjednik radnog tijela može osnovati posebnu radnu skupinu »radi razmatranja pojedinih tema iz svog djelokruga i pripreme prijedloga o tim temama, kao i radi sastavljanja izvješća i nacрта akata koje priprema za Sabor« (čl. 53/1.), a njezini članovi mogu biti i predstavnici javnosti. Nadalje, radno tijelo »može na sjednice pozivati javne, znanstvene i stručne djelatnike i druge osobe radi pribavljanja njihova mišljenja o temama o kojima se raspravlja na sjednici« (čl. 57.) te »uključiti znanstvene i druge organizacije i pojedine stručnjake u pripremanje akata ili razmatranje pojedinog pitanja iz njegova djelokruga« (čl. 52.), ali samo ako su za to osigurana financijska sredstva. U radna tijela može se imenovati do šest javnih, znanstvenih i stručnih djelatnika (tzv. vanjskih članova radnih tijela) na temelju prijedloga stručnih institucija, stručnih udruga, udruga civilnog društva i pojedinaca.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Postupak imenovanja vanjskih članova započinje objavom javnog poziva za predlaganje kandidata.

Od ukupno 29 saborskih radnih tijela nabrojenih u čl. 59. Poslovnika Sabora, vanjski članovi predviđeni su u 24 radna tijela,<sup>20</sup> a među njima je i OFDP. Šest članova tog Odbora imenuje se tako da po jedan dolazi iz reda predstavnika sindikata više razine, udruge poslodavaca i Hrvatske gospodarske komore te tri iz reda predstavnika znanstvenih i stručnih institucija. Vanjski članovi imaju sva prava člana radnog tijela iz reda zastupnika, osim prava glasa. Stoga bi njihovo stručno mišljenje jedino moglo utjecati snagom argumentacije na oblikovanje stajališta o prijedlogu zakona o kojemu glasuju članovi radnog tijela iz reda zastupnika. No, među dostupnim podacima sa službenih stranica Sabora nema podataka o broju i učestalosti osnivanja posebnih radnih skupina OFDP-a, kao ni o razlozima njihova osnivanja i članstvu u njima.<sup>21</sup> Što se tiče vanjskih članova OFDP-a, primjetno je da od konstituiranja Sabora pa do njihova imenovanja u pravilu protekne nekoliko mjeseci, dok u zadnjem, osmom sazivu vanjski članovi OFDP-a, ali i svih drugih saborskih radnih tijela, uopće nisu bili imenovani (v. tablicu 2).

Tablica 2. Razdoblje od konstituiranja Sabora do imenovanja vanjskih članova OFDP-a

Saziv Sabora	Broj dana
5. saziv	65
6. saziv	173
7. saziv	358
8. saziv	–

Izvor: Odluke o imenovanju članova Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, NN 26/04, 80/08, 143/12. Izradili autori.

Prema tome, predstavnici javnosti mogu participirati i kao članovi posebnih radnih skupina za izradu zakona (ako je to predviđeno odlukom predsjednika OFDP-a), kao stručnjaci ili predstavnici znanstvenih i drugih or-

<sup>20</sup> Vanjske članove nemaju Odbor za unutarnju politiku i nacionalnu sigurnost, Odbor za izbor, imenovanja i upravne poslove, Odbor za predstavke i pritužbe, Odbor za međuparlamentarnu suradnju i Mandatno-imunitetno povjerenstvo.

<sup>21</sup> Postoje, međutim, pojedini primjeri osnivanja posebnih radnih skupina drugih radnih tijela: primjerice, predsjednik Odbora za Ustav, Poslovnik i politički sustav 19. veljače 2014. donio je Odluku o osnivanju i imenovanju članova Radne skupine za pripremu prijedloga zakona koji će urediti pitanje zemljišnih zajednica (2014b).

ganizacija radi pripreme zakona ili razmatranja nekog pitanja (ako su za to osigurana financijska sredstva) i kao vanjski članovi (ako su imenovani članovima OFDP-a iz reda predstavnika određenih institucija i udruga). Iako vanjskim članovima pripadaju sva prava kao i članovima radnog tijela iz reda zastupnika, za razliku od zastupnika nemaju pravo glasa i, usto, od konstituiranja Sabora pa do njihova imenovanja u pravilu protekne nekoliko mjeseci.

#### 4.4. Suodlučivanjem do partnerstva

Četvrti, najviši stupanj participacije prema Kodeksu savjetovanja predstavlja partnerstvo, koje pretpostavlja »najviši stupanj suradnje i uzajamne odgovornosti« za svaki korak donošenja odluka – od definiranja politike i izrade nacrtu do donošenja zakona i drugih akata. Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata (dalje: Smjernice), koje je Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (2010) izradio na temelju završnih odredbi iz t. X. Kodeksa savjetovanja, pod t. 3.4. opisuju da se pod partnerstvom podrazumijeva »zajednička odgovornost za svaki stupanj procesa političkog odlučivanja – od planiranja (postavljanja dnevnog reda) preko izrade i odlučivanja do provedbe *policy* inicijativa«. Prema tim Smjernicama, partnerstvo može uključivati aktivnosti kao što su delegiranja posebnih zadataka udrugama, pružanja usluga od javnog interesa, ali i »participativne forume i osnivanje tijela za suodlučivanje«, s time da ono može obuhvaćati sve stupnjeve političkog odlučivanja, ali posebno značenje ima u fazama planiranja i provedbe.<sup>22</sup>

No, budući da je prema Smjernicama preduvjet za provedbu takvog stupnja participacije, uz ostalo, i spremnost na sudjelovanje u odlučivanju,<sup>23</sup> a vanjski članovi OFDP-a i drugih radnih tijela nemaju pravo glasa, valja primijetiti da u potonjem slučaju nije moguće suodlučivanje, tj. izostaje preduvjet koji Smjernice predviđaju za partnerstvo. Iz toga slijedi da četvrti, najviši stupanj participacije još uvijek nije ostvaren. Na tom tragu

<sup>22</sup> V. Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (2010, str. 9). Riječ je o razini koja okuplja predstavnike zainteresirane javnosti i tijela javne vlasti s ciljem realiziranja njihove uske suradnje, jamčeći predstavnicima organiziranoga civilnog društva neovisnost, kao i »pravo na kampanje i javno proaktivno, kritičko promišljanje i djelovanje, neovisno o obliku partnerstva«.

<sup>23</sup> Više v. Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (2010, str. 24, 34).

vrijedi istaknuti stajalište Ott i Bronić (2015, str. 41) koje, analizirajući sudjelovanje javnosti u fiskalnoj politici i proračunskim procesima, smatraju da bi vanjskim članovima radnih tijela – upravo radi jačanja njihove uloge u radnim tijelima – trebalo dati pravo glasa.

#### 4.5. Inicijativa za podnošenje amandmana

Iz dosad navedenih odredbi proizlazi da predstavnici javnosti mogu participirati i u postupku izrade i u postupku donošenja zakona, s time da u okviru redovnog postupka donošenja zakona mogu participirati u dva navrata jer se redovni postupak odvija, u pravilu, u dva čitanja.

Iako je Poslovníkom Sabora propisano da pravo podnošenja amandmana ima svaki zastupnik, klubovi zastupnika, radna tijela Sabora te Vlada (čl. 196/2.), i da amandman mogu uputiti predsjedniku Sabora do zaključivanja rasprave na plenarnoj sjednici o tekstu konačnog prijedloga zakona,<sup>24</sup> služeći se pravom peticije iz čl. 46. Ustava predstavnici javnosti mogli bi ovlaštenom predlagatelju (dakle i OFDP-u) uputiti i inicijativu kako bi je taj predlagatelj u formi amandmana podnio predsjedniku Sabora. U tom smislu iskoristili bi isti mehanizam participacije kao i kod zakonodavne inicijative. Uvidom u podatke sa službenih stranica Sabora od petog do osmog saziva Sabora može se uočiti da je od 114 zakona iz područja poreznog sustava OFDP podnio ukupno 8 amandmana na 6 različitih konačnih prijedloga zakona, pri čemu su svi amandmani bili prihvaćeni, ali iz tih podataka nije moguće utvrditi jesu li (i, ako jesu, koji) podneseni povodom inicijative predstavnika javnosti.

### 5. Potencijalni problemi u primjeni

U nastojanju da se ispituju mogućnosti unaprjeđenja normativnih mehanizama participacije uočene su tri potencijalno problematične osnove njihove učinkovite primjene.

Prvo, normativni okvir participacije javnosti u postupku izrade i donošenja zakona sastoji se od niza propisa koji nisu posve usklađeni pa ga kar-

<sup>24</sup> Predlagatelj može podnijeti amandman i tijekom odlučivanja o podnesenim amandmanima, ali samo ako se većina nazočnih zastupnika s time složi.



akterizira nekoherentnost koja u kontekstu učestalih izmjena i/ili dopuna normativnih rješenja može dovesti do određenih neujednačenosti.

Drugo, iako materiju informiranja i savjetovanja javnosti uređuje niz propisa, u kontekstu predmeta istraživanja ovog rada ključne odredbe identificirane su u Ustavu, Poslovniku Sabora i ZoPPI-ju, dok se ostali propisi, poput Kodeksa savjetovanja, primjenjuju na druga tijela. Naime, tim kodeksom – koji je usklađen s nizom međunarodnih dokumenata među kojima je i Kodeks pozitivne prakse sudjelovanja građana u odlučivanju – predviđa se primjena minimalnih standarda i mjera<sup>25</sup> za savjetovanje pri izradi nacrtu prijedloga zakona, ali ne onih koji se izrađuju u parlamentu, već onih čiji su nositelji središnja tijela državne uprave i uredi Vlade. S druge strane, riječ je o standardima koji bi svoje mjesto zacijelo mogli i trebali naći (i) u okviru parlamenta i njegovih poslovnih odredbi, napose s obzirom na to da Vlada nije jedini (iako je najčešći) predlagatelj zakona. Štoviše, budući da se Kodeksom savjetovanja utvrđuju opća načela,<sup>26</sup> standardi i mjere za savjetovanje u postupku donošenja zakona i drugih akata državnih tijela, u tome bi valjalo prepoznati podlogu za njegovu primjenu u parlamentu, kao državnom tijelu. Međutim, glavni nedostatak Kodeksa savjetovanja ogleda se u njegovoj naravi – riječ je o aktu pravno neobvezujućeg karaktera čije neprovođenje ne podliježe sankcioniranju – te kratkom roku savjetovanja (15, a ne 30 dana kao kod ZoPPI-ja).

Treće, primjetno je manjkavo uređenje (podnormiranost) pojedinih rješenja. Primjerice, posebno vrijedi razmotriti mogućnost definiranja kriterija (razloga) za odluku o zatvaranju sjednice za javnost, propisivanja forme i sadržaja za »druga izvješća« u kojima se izvještava javnost o radu Sabora, određivanja okvirnog roka za imenovanje vanjskih članova nakon konstituiranja Sabora itd.

Pored unaprjeđenja spomenutih osnova za učinkovitu primjenu mehanizama participacije na normativnoj razini, svakako bi trebalo razmotriti i one na razini Sabora i njegovih radnih tijela. Razmatrajući ulogu parlamenta u proračunskom procesu, Bratić (2004, str. 21) ističe nužnost da se radi poboljšanja zakonodavne faze proračunskog procesa, uz ostalo, unaprijedi rad OFDP-a povećanjem kapaciteta i suradnje s raznim nevladinim stručnjacima i dodatno poradi na stručnosti zastupnika i saborskih

<sup>25</sup> Temeljem t. V/1., riječ je o pravodobnom informiranju o planu donošenja zakona, dostupnosti i jasnoći sadržaja postupka savjetovanja, roku njegove provedbe, povratnoj informaciji o učincima savjetovanja i usklađenosti primjene standarda i mjera savjetovanja u državnim tijelima.

<sup>26</sup> To su: sudjelovanje, povjerenje, otvorenost i odgovornost te djelotvornost.

službi. Uzimajući u obzir kompleksnost i opseg rada zbog participacije javnosti, ali i visok postotak zakona koji se donose po hitnom postupku, iste zahtjeve trebalo bi uvažiti i kod cjelokupnog postupka izrade i donošenja (svih) zakona. Tome u prilog govori i činjenica da od 5. do 8. saziva OFDP nije bio predlagatelj nijednog zakona, a iz podataka na službenim stranicama Sabora nije moguće utvrditi jesu li se predstavnici javnosti koristili (i u kojoj mjeri) nekim drugim mehanizmom participacije (osim članstva u radnim tijelima).

Dakle, u perspektivi mogućih unaprjeđenja mehanizama participacije javnosti vrijedi uočiti neusklađenost normativnog okvira, pitanje naravi i primjene Kodeksa savjetovanja u parlamentu te manjkavo uređenje pojedinih rješenja. Istovremeno, učinkovita primjena tih mehanizama zahtijeva uvažavanje i određenih zahtjeva na razini Sabora i njegovih radnih tijela poput povećanja njihova kapaciteta i stručnosti službi te manjeg postotka zakona koji se donose po hitnom postupku.

## 6. Zaključak

Nastojeći identificirati mehanizme participacije javnosti u zakonodavnom postupku kroz ulogu parlamentarnih radnih tijela, na primjeru OFDP-a, i ujedno razmotriti mogućnost unaprjeđenja pojedinih normativnih rješenja radi veće razine utjecaja javnosti na donošenje zakona, polazišna teza ovog rada bila je da normativni okvir sadržava različite mehanizme participacije javnosti u zakonodavnom postupku, ali i da ujedno postoji i prostor za njihovo unaprjeđenje.

U tom cilju istaknuti su međunarodni dokumenti s općim načelima usmjerenima stvaranju poticajnog okruženja za participaciju javnosti u postupku donošenja odluka te je upozoreno na vezu dobre vladavine i sudjelovanja javnosti u zakonodavnom postupku, čime se jača povjerenje javnosti u zakonodavnu vlast, povećava mogućnost utjecaja javnosti na veću kvalitetu zakona i doprinosi učinkovitijoj primjeni zakona.

Iako je po izlaganju zakonodavnog postupka utvrđeno da bi donošenje zakona po hitnom postupku trebalo biti iznimka, primjeri prakse Sabora u razdoblju od petog do osmog saziva pokazuju da je većina zakona donesena po hitnom postupku (čak 81,9%.) Budući da je u hitnom postupku objedinjeno prvo i drugo čitanje, zakonodavni postupak se skraćuje i ubrzava, a to onemogućuje javne rasprave o bitnim društvenim pitanjima i slabi mogućnost utjecaja javnosti na prijedlog zakona.

Na takvoj podlozi utvrđeno je sljedeće: (1) građani i drugi predstavnici javnosti nemaju pravo predložiti zakon, ali na temelju ustavnog prava na peticiju mogu uputiti inicijativu za donošenje, izmjenu i/ili dopunu zakona predsjedniku Sabora ili izravno radnom tijelu kako bi je u formi prijedloga zakona uputilo u proceduru; (2) javnost može participirati i od upućivanja inicijative do pokretanja zakonodavnog postupka, i to putem prava na informiranje i savjetovanje o nacrtu prijedloga zakona; (3) javnost ima pravo biti informirana i u daljnjem postupku, nakon dovršetka savjetovanja o nacrtu prijedloga zakona (ako se provodi), i pratiti rad Sabora i njegovih radnih tijela te prisustvovati sjednicama, uz određena ograničenja: javnosti nisu dostupni dokumenti i materijal s oznakom tajnosti, a radno tijelo može odlučiti da će održati sjednicu (ili dio sjednice) bez prisutnosti javnosti; (4) predstavnici javnosti mogu participirati i kao članovi posebnih radnih skupina za izradu zakona (ako je to predviđeno odlukom predsjednika radnog tijela), kao stručnjaci ili predstavnici znanstvenih i drugih organizacija radi pripreme zakona ili razmatranja nekog pitanja (ako su za to osigurana financijska sredstva) i kao vanjski članovi (ako su imenovani članovima radnog tijela kao predstavnici određenih institucija i udruga). Iako vanjskim članovima pripadaju sva prava kao i članovima radnog tijela iz reda zastupnika, za razliku od zastupnika oni nemaju pravo glasa, a od konstituiranja Sabora do njihova imenovanja u pravilu protekne nekoliko mjeseci. Usto, (5) predstavnici javnosti mogu uputiti radnom tijelu inicijativu koje je, potom, u formi amandmana može podnijeti predsjedniku Sabora.

U razdoblju od petog do osmog saziva OFDP nije bio predlagatelj nijednog zakona, a iz podataka na službenim stranicama Sabora nije moguće utvrditi jesu li se predstavnici javnosti koristili (i u kojoj mjeri) nekim drugim mehanizmom participacije (osim članstva u radnim tijelima). Zaključci u ovom radu primarno su se oslonili na normativnu analizu, a na analizu parlamentarne prakse samo na temelju dostupnih podataka na službenim stranicama Sabora.

Razmatrajući mogućnosti unaprjeđenja pojedinih normativnih rješenja, utvrđeno je da postoji prostor za unaprjeđenje mehanizama participacije koji počiva na tri potencijalno problematične osnove njihove učinkovite primjene: neusklađenosti normativnog okvira, neobvezujućoj naravi Kodeksa savjetovanja i njegovoj (ne)primjeni u parlamentu te manjkavom uređenju pojedinih rješenja. Ujedno, učinkovita primjena mehanizama participacije javnosti zahtijeva uvažavanje određenih zahtjeva na razini radnih tijela, poput povećanja njihova kapaciteta i stručnosti njihovih službi, ali i na razini Sabora, poput smanjenja postotka zakona koji se

donose po hitnom postupku. Samo takvim, sveobuhvatnim pristupom koji bi uključio intervencije i na razini normativnog okvira i na razini Sabora i njegovih radnih tijela stvorila bi se stabilna osnova za učinkovitu primjenu mehanizama participacije javnosti u zakonodavnom postupku, a time i povećala mogućnost njihova utjecaja na veću kvalitetu zakona i, u konačnici, pojačalo povjerenje javnosti u zakonodavnu vlast.

## Literatura

- Axford, B., Browning, G. K., Huggins, R., Rosamond, B., Turner, J. & Grant, A. (2002). *Uvod u politologiju*. Zagreb, Hrvatska: Politička kultura.
- Bratić, V. (2004). Uloga parlamenta u proračunskom procesu: primjer Hrvatskog sabora. *Financijska teorija i praksa*, 28(1) 7-23.
- Council of Europe (2009a). *Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (E-Democracy)*). Preuzeto s mrežne stranice Vijeća Europe: [http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009\\_1\\_and\\_Accomp\\_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf](http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/6647-0-ID8289-Recommendation%20on%20electronic%20democracy.pdf)
- Council of Europe (2009b). *Code of good practice for civil participation in the decision-making process*. Preuzeto s mrežne stranice Vijeća Europe: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802eed5b>.
- European Commission (2001). *European governance – A White paper*. Preuzeto s mrežne stranice Europske komisije: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52001DC0428>
- Hrvatski sabor, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav (2014a). *Izvješće o provedenom savjetovanju sa zainteresiranom javnošću i javnoj raspravi o Nacrtu prijedloga zakona o referendumu*. Preuzeto s mrežne stranice Hrvatskoga sabora: <http://www.sabor.hr/lgs.axd?t=16&id=41277>
- Hrvatski sabor, Odbor za Ustav, Poslovnik i politički sustav (2014b). *Odluka o osnivanju i imenovanju članova Radne skupine za pripremu prijedloga zakona koji će urediti pitanje zemljišnih zajednica*. Preuzeto s mrežne stranice Hrvatskoga sabora: <http://www.sabor.hr/lgs.axd?id=26828>
- Michels, A. M. B. (2006). Citizen participation and democracy in the Netherlands. *Democratization*, 13(2), 323-339. doi: 10.1080/13510340500524067
- Miošić-Lisjak, N. (2006). Koliko je »dobre vladavine« u hrvatskoj e-vladavini?. *Analiz Hrvatskog politološkog društva*, 3(1), 369-401.
- OECD (1995). *The OECD reference checklist for regulatory decision-making*. Preuzeto s mrežne stranice OECD-a: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/35220214.pdf>

- OECD (1997). *The OECD report on regulatory reform*. Preuzeto s mrežne stranice OECD-a: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/2391768.pdf>
- Ott, K. & Bronić, M. (2015). *Public participation in fiscal policy and budget processes in Croatia*. Global initiative on fiscal transparency. Preuzeto s mrežne stranice GIFT-a: <http://www.fiscaltransparency.net/resourcesfiles/files/20150706114.pdf>
- Povjerenik za informiranje (2016). *Izješće o provedbi Zakona o pravu na pristup informacijama za 2015. godinu*. Preuzeto s mrežne stranice Povjerenika za informiranje: <http://www.pristupinfo.hr/wp-content/uploads/2014/03/1-Iz- vje%C5%A1%C4%87e-o-provedbi-Zakona-o-pravu-na-pristup-informacija- ma-za-2015-finalno1.pdf>
- Rousseau, J. J. (1918). *Društveni ugovor ili načela državnoga prava*. Zagreb, Hrvat- ska: Prosvjetna biblioteka.
- Scott, J. & Marshall, G. (2009). *A dictionary of sociology*, Oxford, UK: Oxford University Press. doi: 10.1093/acref/9780199533008.001.0001
- Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (2010). *Smjernice za primjenu Kodeksa savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*. Preuzeto s mrežne stranice Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske: [https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Smjernice\\_ PDF.pdf](https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Smjernice_ PDF.pdf)
- Vidačak, I. (2016). *Sudjelovanje javnosti u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata*. Zagreb, Hrvatska: Fondacija Centar za javno pravo. Preuzeto s mrežne stranice Fondacije Centar za javno pravo: [http://fcjp.ba/templates/ ja\\_avian\\_ii\\_d/images/green/Igor\\_Vidacak.pdf](http://fcjp.ba/templates/ ja_avian_ii_d/images/green/Igor_Vidacak.pdf)
- Vidaković Mukić, M. (2015). *Opći pravni rječnik*. Zagreb, Hrvatska: Narodne novine.

## Propisi i drugi akti

- Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09
- Izješće Ustavnog suda RH: U-X-99/2013, Zagreb, 23.1.2013.
- Odluka o imenovanju članova Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, NN 26/04
- Odluka o imenovanju članova Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, NN 80/08
- Odluka o imenovanju članova Odbora za financije i državni proračun Hrvatskoga sabora, NN 143/12
- Poslovnik Hrvatskoga sabora, NN 81/13
- Poslovnik Vlade Republike Hrvatske, NN 154/11, 121/12, 7/13, 61/15
- Pravilnik o javnosti rada Hrvatskoga sabora i radnih tijela, NN 66/05

Ugovor o Europskoj uniji (2016). *EUR-lex*. Pročišćena verzija preuzeta s mrežne stranice EUR-Lexa: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C\\_2016202HR.01001301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.HRV&toc=OJ:C:2016:202:FULL#C_2016202HR.01001301)

Ustav Republike Hrvatske, NN 56/90, 135/97, 8/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 5/14

Zakon o potvrđivanju Konvencije o pristupu informacijama, sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša, NN-MU 1/07

Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13, 85/15

Zakon o procjeni učinaka propisa, NN 90/11

Zakon o sustavu državne uprave, NN 150/11, 12/13

Zakon o Vladi Republike Hrvatske, NN 150/11, 119/14

## Mrežni izvori

<http://edoc.sabor.hr>

<http://www.sabor.hr>

<http://www.pristupinfo.hr>

<https://savjetovanja.gov.hr>

<https://udruge.gov.hr>

PUBLIC PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCESS:  
THE EXAMPLE OF THE FINANCE AND CENTRAL BUDGET  
COMMITTEE OF THE CROATIAN PARLIAMENT

Summary

*The paper analyses the normative mechanisms of public participation in the legislative process and examines the role of parliamentary working groups, specifically that of the Finance and Central Budget Committee of the Croatian Parliament. The paper attempts to identify the said mechanisms and to investigate the opportunities for the improvement of normative solutions in order to bring about a greater public influence on the legislative process. The conclusions are primarily based on a normative analysis, while the analysis of parliamentary practice reflects the data available for the period from the 5th to the 8th term of office, available on the website of the Croatian Parliament as well as in its e-Doc database. Various public participation mechanisms are identified, such as the right of initiative to propose laws, the right to be informed, the right to advise, and the right to be involved in working groups and bodies. However, it is also observed that there is room for improvement, because it is sometimes difficult to effectively exercise these rights due to an incoherent normative framework and an absence of norms for particular solutions. Furthermore, the successful use of these mechanisms implies that certain requirements need to be met by the Croatian Parliament and the parliamentary working groups. It is believed that a comprehensive approach, which would involve interventions at the level of both the normative framework and the parliamentary working groups, would form a solid basis on which public participation mechanisms could effectively be used within the legislative process. This would also render the mechanisms more likely to influence the quality of the law, and would increase public trust in the legislature.*

**Keywords:** participation, the public, legislative process, Finance and Central Budget Committee, Croatian Parliament